Marek PIECHOWIAK

KARTA PRAW I WOLNOŚCI[1]
Między prawami człowieka a ideologią

0. *Karta Praw i Wolności* wniesiona przez Prezydenta RP do Sejmu wzbudza wiele kontrowersji. W tej krótkiej wypowiedzi chciałbym skoncentrować się przede wszystkim na kilku sprawach podstawowych. Wiadomo bowiem, że mały błąd w podstawach prowadzić może do poważnych wypaczeń w dalszych konsekwencjach. Proponuję więc refleksję nad zakładaną w *Karcie* koncepcją praw człowieka, na których straży ma ona stać, oraz refleksję nad rozstrzygnięciami dotyczącymi filozoficznej koncepcji człowieka i społeczeństwa implicite zawartymi w sformułowaniach *Karty*. Rozstrzygnięcia te mają kapitalne znaczenie dla całego systemu prawnego, którego karta ma być fundamentem, dla koncepcji państwa i w konsekwencji dla całego życia społecznego; zwłaszcza że na podstawie ustaleń zawartych w rozdziale IV *Karta* może być podstawą roszczeń przed sądem. Zgodnie ze wstępem, który głosi, że „W celu potwierdzenia, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, stanowi się *Kartę Praw i Wolności*", treść *Karty* dookreśla treść kryjącą się za ideą demokratycznego państwa prawnego.

Zanim przejdę do uwag na temat samej *Karty*, chciałbym zwrócić uwagę, że możliwe jest dwojakiego typu podejście do praw człowieka sformułowanych w aktach międzynarodowych (nie zamierzam tu jednak analizować filozoficznych koncepcji tych praw).

Pierwsze ujęcie, właściwe ochronie praw człowieka na płaszczyźnie międzynarodowej, traktuje tę ochronę przede wszystkim jako zabezpieczenie p o s z c z e g ó l n y c h l u d z i przed nadużyciami ze strony władzy, organów państwowych. Ochrona praw człowieka jest wówczas jednym z elementów życia społecznego. Zasady i normy sformułowane w aktach międzynarodowych są jednym z elementów szeroko pojmowanej kultury, dotyczącym relacji między jednostką a państwem. Te same zasady mogą być również w pewnej mierze uznane za ważne w regulacji stosunków między rządzonymi. Istotne jest jednak to, że funkcjonują one jakby „równolegle", obok całego szeregu innych zasad i norm.

Druga koncepcja traktuje prawa człowieka nie tylko jako podstawę właściwego uregulowania stosunku władzy do rządzonych, ale także jako najbardziej podstawowe zasady c a ł e g o życia społecznego. Promowanie tak pojętych praw człowieka jest promowaniem pewnego światopoglądu. Przy tego typu podejściu pewne elementy istotne dla autentycznego rozwoju człowieka, które skądinąd mają pierwszorzędne znaczenie

[1] Przygotowując ten artykuł opierałem się na tekście opublikowanym w „Rzeczpospolitej" 1992, nr 268 (14-15 XI). Uwaga: tekst i numeracja artykułów *Karty* różnią się nieco od rozpowszechnianej w Sejmie.

w relacjach jednostka – państwo, są absolutyzowane i uznawane za jedyne, podstawowe wyznaczniki człowieczeństwa. Na pierwsze miejsce wysuwana jest wolność. W imię neutralności światopoglądowej można, powołując się na prawa człowieka, nie tylko propagować, ale faktycznie ustanowić i narzucić pewien światopogląd, którego istotnym elementem jest zanegowanie istnienia obiektywnej (tzn. istniejącej niezależnie od woli człowieka) podstawy oceny słuszności tak konkretnych działań, jak i unormowań. W najlepszym przypadku uznaje się standardy odrębne dla życia społecznego (sprawiedliwość) i odrębne dla indywidualnych decyzji (słuszność moralna). Sceptycyzmowi co do istnienia lub możliwości poznania treściowych kryteriów oceny postępowania (słuszności i sprawiedliwości), towarzyszy nacisk na formalne reguły ustalania treści prawa. Promocja praw człowieka byłaby tu promocją pewnego ś w i a t o p o g l ą d u, bliskiego ideom skrajnego liberalizmu, zakładającego relatywizm w kwestii kryteriów słuszności i sprawiedliwości. Koncepcję tego typu należy uznać za nadużycie nowoczesnej, powojennej idei międzynarodowej ochrony praw człowieka, u której podstaw leżało uznanie istnienia i poznawalności – niezależnej od aktów woli i od stanowienia prawa – obiektywnej podstawy oceniania konkretnych działań człowieka (słuszności i sprawiedliwości).

Mając na uwadze te dwa typy doktryn praw człowieka proponuję przyjrzeć się *Karcie Praw i Wolności*.

1. Pierwsze wątpliwości przynosi sam wstęp. Czytamy w nim m.in., że „*Karta* wyznacza granice woli większości w społeczeństwie ludzi wolnych". Dopiero art. 1 nawiązuje do tradycyjnego poglądu, że prawa człowieka stawiają granice organom władzy państwowej. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z pewną niespójnością wstępu z art. 1. Sygnalizując jedynie, że za proponowanym we wstępie sformułowaniem kryje się naiwna chyba wiara w to, że w państwie demokratycznym organy władzy zawsze realizują wolę większości, chciałbym zwrócić uwagę, iż wyraźny akcent położony jest tu na wolność. Mówiąc dokładniej: wstęp ten wskazuje, że *Karta* jest podstawą dla unormowania relacji między obywatelami. Postulat taki jest w pewnym zakresie uzasadniony. Potwierdzenie jego zasadności znaleźć można w doktrynie tzw. horyzontalnego działania praw człowieka. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z pewnych niebezpieczeństw z tym związanych. Wskazanie na wolność jako podstawowy element, który powinien być brany pod uwagę w kształtowaniu życia społecznego, sugeruje, że poza przypadkami uwzględnionymi w *Karcie*, nie ma niczego, co by nie mogło zostać zakwestionowane w imię wolności.

2. Bardzo niepokojące wydaje się sformułowanie art. 2: „Źródłem praw i wolności jest niezbywalna i nienaruszalna godność". Zabrakło przymiotnika, w który zaopatruje „godność" *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, i to na samym początku. W pierwszym zdaniu tej *Deklaracji* czytamy: „Zważywszy, że uznanie p r z y r o d z o n e j godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie..." (podkr. – M.P.). Uznanie niezbywalności i nienaruszalności godności, tak jak to czyni Karta, nie przesądza jeszcze o tym, czy godność jest czymś p r z y r o d z o n y m, czy też przymiotem w jakiś sposób nabytym. Sformułowanie zawarte w *Karcie* otwiera możliwości do

określenia warunków nabywania godności, co może prowadzić do postawienia niektórych ludzi poza prawem, a nawet pozbawienia prawa do życia. Sygnalizowany problem nie jest bynajmniej sztuczny. W przeszłości wiązano nabycie fundamentalnych praw, na przykład z uznaniem dziecka przez ojca czy uznaniem za obywatela. Również dziś pojawiają się głosy postulujące nieuznawanie godności za nieodłączny przymiot ludzkiego życia[2]. Postulat ten stawiany jest w imię wolności kształtowania okoliczności swojego życia. Może więc opuszczenie przyrodzoności w określaniu przymiotów godności nie jest tu przypadkowe? Trzeba też pamiętać, że samo odwołanie się do godności nie przesądza o uznaniu obiektywnej podstawy dla kryteriów sprawiedliwości i o zgodności z aktami międzynarodowej ochrony praw człowieka. Wśród koncepcji godności można znaleźć i takie, w których osoba ludzka i jej godność są pojęte czysto formalnie, a treść konsekwencji wynikających z uznania godności wyznacza dopiero system prawa stanowionego.

3. Fundamentalne znaczenie dla szczegółowych unormowań zawartych w *Karcie* ma art. 5, dotyczący relacji między ustawami a prawami i wolnościami. Zgodnie z tym artykułem ograniczenia praw i wolności zagwarantowanych w *Karcie* mogą mieć miejsce jedynie na drodze ustawowej i tylko wówczas, gdy *Karta* przewiduje taką możliwość. Rozwiązanie takie jest w pełni zgodne zarówno z *Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych*, jak i *Europejską Konwencją Praw Człowieka*. Omawiany artykuł wskazuje dalej na dopuszczalne cele, dla jakich może nastąpić ograniczenie praw i wolności. Obok „ochrony innych praw i wolności", „zdrowia publicznego", „pokoju wewnętrznego" i „ochrony Państwa", zabrakło m o r a l n o ś c i p u b l i c z n e j, na której ochronę wskazują w podobnych kontekstach tak *Pakt* (art. 18, 19, 21, 22), jak i *Europejska Konwencja* (art. 9-11). Zagadnienie to nabiera szczególnej wagi, na przykład w sprawach regulowanych przez art. 9 *Karty* – przekazywanie poglądów, informacji i idei. Proponowany tekst *Karty* zdaje się być starannie oczyszczony z wszelkich odniesień do sfery moralności, która jest istotną, jeżeli nie najistotniejszą, sferą działania człowieka, obejmującą nie tylko „wewnętrzne" akty woli, ale także działania zewnętrzne, oddziaływujące na innych członków społeczeństwa. Znamienne, że w *Karcie* nie znajdziemy podstaw do ograniczania wolności nawet w celu ochrony dziecka (por. art. 21 *Karty*) przed zagrożeniami moralnymi, o czym mówi na przykład *Europejska Karta Socjalna* (cz. I, art. 7). Konsekwentnie nie mówi się też nic o wychowaniu, które zakłada zwykle wyróżnienie pewnych idei lub zachowań jako szkodliwych dla rozwoju człowieka.

Warto też zastanowić się nad zmianą użytego w omawianym art. 5 *Karty* sformułowania: „dla ochrony innych praw i wolności", na stosowane zarówno w *Pakcie*, jak i *Europejskiej Konwencji*: „dla ochrony praw i wolności innych". Różnica subtelna, niemniej jednak istotna. Ostatnie sformułowanie wskazuje jednoznacznie na drugiego człowieka jako na podstawę ograniczania innych, natomiast „ochrona innych praw i wolności" wskazuje bezpośrednio nie na człowieka, ale na abstrakcyjne zasady jako cel u-

---

[2] „Dzieci i młodzież mają prawo do szczególnej ochrony przed fizycznymi i moralnymi zagrożeniami, na które są narażone".

sprawiedliwiający wprowadzanie ograniczeń.

Jeżeli już mowa o ograniczeniach praw i wolności, trzeba też zwrócić uwagę na art. 17, który stwierdza, że ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej „może określić ustawa j e d y n i e ze względu na szczególnie ważny interes publiczny" (podkr. – M.P.). W *Karcie* nie określa się bliżej, co to jest „ważny interes publiczny". Jak on się ma do okoliczności wskazanych w wyżej omawianym art. 5? Czy nie sugeruje się tu, że większe restrykcje można nakładać na obywatela poza działalnością gospodarczą niż na jego działania gospodarcze? Czy nie dochodzimy tu do paradoksu, że działalność gospodarcza stoi wyżej w hierarchii celów niż człowiek (a w konsekwencji, że to człowiek jest dla życia gospodarczego, a nie życie gospodarcze dla człowieka)?

Wydaje się, że w podobnym kierunku zmierzają postanowienia art. 18, p. 3, dotyczącego r e f e r e n d u m. Zgodnie z tym artykułem referendum może dotyczyć częściowego lub całkowitego uchylenia ustawy. Enumeratywnie wskazuje się jedynie na sprawy dotyczące podatków i budżetu, jako te, których referendum nie może dotyczyć. Nie wskazuje się innych ograniczeń. Na mocy art. 19, p. 3 *Małej Konstytucji* wyniki referendum są wiążące, jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Otwarta zostaje droga do uchylania ustaw służących ochronie praw i wolności, o których mowa w *Karcie*. Większość w narzucaniu swej woli mniejszości byłaby ograniczona jedynie w sprawach podatków i budżetu. Możliwość bezpośredniego powołania się na *Kartę* niewiele tu pomoże, gdyż zawsze będzie można argumentować, że uchylenie odpowiedniej ustawy lub jej części nie jest uchyleniem ustaleń *Karty*. W przeciwnym razie stajemy przed problemem, kto ma ustalać, które ustawy lub ich fragmenty są tymi, których uchylenie stanowiłoby naruszenie postanowień *Karty*. Pojawia się tu wyraźna niezgodność z celem ustanowienia Karty wskazanym we wstępie; chyba że uzna się, iż *Karta* chroni w pierwszym rzędzie raczej stosunki ekonomiczne niż prawa konkretnego człowieka.

Na zakończenie jeszcze jedna uwaga, dotycząca sformułowania w art. 13, p. 3: „Nikogo nie można zobowiązać do deklarowania swoich przekonań, poglądów, wyznania lub narodowości". W punkcie tym nie wskazuje się na możliwość ograniczenia tej zasady. Wydaje się konieczne bliższe określenie, co należy rozumieć przez deklarację i bliższe doprecyzowanie, czego ona dotyczy. Szeroka interpretacja prowadzić może nawet do zakazu stawiania pytań, na które odpowiedź może być istotna dla realizacji innych praw (odmowa udzielenia odpowiedzi może być też uznana za deklarację poglądów). Na przykład, art. 29, p. 1 wskazuje na możliwość nauczania religii w szkole, jednak powołując się na artykuł 13 można by faktycznie udaremnić korzystanie z tej możliwości.

4. W oparciu o to, co zostało wyżej powiedziane, można wysnuć wniosek, że *Karta* promuje ścisły r o z d z i a ł s f e r y p r a w n e j od m o r a l n e j, przyznając ostatecznie prawu stanowionemu rolę czynnika określającego, co należy do sfery moralnej, związanej przecież również z działaniami zewnętrznymi (społecznymi), których mogą i powinny dotyczyć regulacje prawne. Wydaje się to być sprzeczne z duchem międzynarodowej ochrony praw człowieka. W art. 40 znajdujemy, co prawda

ogólną, zasadę, iż „Normy odnoszące się do praw i wolności określonych w *Karcie* winny być interpretowane zgodnie z *Powszechną Deklaracją Praw Człowieka* oraz ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi dotyczącymi praw i wolności". Zasada ta może być pomocna przy wyjaśnianiu niektórych ze wskazanych przeze mnie wątpliwości. Niemniej jednak trudno na tej podstawie tak zinterpretować art. 5, aby można było uznać za dopuszczalne ograniczenie praw w celu ochrony moralności publicznej, na co wskazują w podobnym kontekście wiążące Polskę traktaty dotyczące praw człowieka. Opuszczenie w *Karcie* odpowiedniego sformułowania sugeruje raczej stosowanie argumentum a contrario niż analogię. Ponadto sam termin „interpretacja" jest terminem wielce nieokreślonym i warto się chyba zastanowić nad precyzyjniejszym określeniem relacji prawa wewnętrznego do prawa międzynarodowego.

Podsumowując, bez dokonania istotnych poprawek *Karta* byłaby raczej instrumentem wprowadzania pewnej ideologii niż instrumentem stwarzającym ramy dla wszechstronnego rozwoju człowieka w społeczeństwie. Można się spierać, w jaki sposób ustawa zasadnicza winna uwzględnić odniesienie człowieka do tego, co niezależnie od jakichkolwiek aktów stanowienia prawa jest słuszne i sprawiedliwe. Z całą pewnością wolność jest istotnym elementem człowieczeństwa, i chociaż może się okazać, że wola większości zwykle poprawnie określa treść sprawiedliwego prawa, to doświadczenie historyczne uczy, że nie zawsze tak jest i to nie tylko w kwestiach gospodarczych czy dotyczących sprawnego funkcjonowania społeczeństwa jako całości. Może się zdarzyć, że prawo pozytywne oparte na poszanowaniu zasad określających warunki realizacji wolności, nie tylko zezwoli, ale i nakaże działania, które w wymiarze indywidualnym będzie trzeba określić jako niesprawiedliwe, krzywdzące, a może i zbrodnicze. Dobra konstytucja powinna wskazywać na inne podstawy sprawiedliwości i słuszności niż tylko wola, czy to jednostki, czy grupy. Trzeba wskazać, do czego wola jest odniesiona. Człowiek będący istotą racjonalną, chcąc realizować swoje człowieczeństwo, nie tylko powinien być wolny, ale winien w swym działaniu kierować się poznaną prawdą o człowieku i społeczeństwie. Odniesienie konkretnego człowieka do p r a w d y o tym, co słuszne i sprawiedliwe, czy to w wymiarze społecznym, czy indywidualnym, uwzględniane w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka, zostało w projekcie polskiej *Karty* zagubione. Zawsze, kiedy w grę wchodzą zagadnienia najbardziej podstawowe, trzeba szczególnie zwracać uwagę na to, by stawiając fundamenty nie zapomnieć o istotnych elementach, aby złożonej całości nie redukować do jednego tylko z jej aspektów. Wówczas bowiem istnieje groźba, że pominięty aspekt, będzie systematycznie wypierany w imię innego, być może nie mniej ważnego, ale zabsolutyzowanego. Jeżeli z jednej strony budowli będzie położony choćby najsolidniejszy fundament, a z drugiej pozostanie piasek, dom się zawali.

Poznań, 10 grudnia 1992